Deutscher Bundestag **Drucksache 18/8610**

18. Wahlperiode 31.05.2016

Antrag

der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Sabine Zimmermann (Zwickau), Herbert Behrens, Karin Binder, Heidrun Bluhm, Eva Bulling-Schröter, Roland Claus, Klaus Ernst, Nicole Gohlke, Dr. Rosemarie Hein, Sigrid Hupach, Susanna Karawanskij, Kerstin Kassner, Katja Kipping, Jutta Krellmann, Sabine Leidig, Ralph Lenkert, Michael Leutert, Dr. Gesine Lötzsch, Thomas Lutze, Birgit Menz, Norbert Müller (Potsdam), Thomas Nord, Harald Petzold (Havelland), Richard Pitterle, Michael Schlecht, Dr. Petra Sitte, Dr. Kirsten Tackmann, Azize Tank, Dr. Axel Troost, Kathrin Vogler, Harald Weinberg, Birgit Wöllert, Jörn Wunderlich, Hubertus Zdebel, Pia Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.

Die Riester-Rente in die gesetzliche Rentenversicherung überführen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

„Die Riester-Rente ist gescheitert." Zu dieser späten, aber richtigen Einsicht kam Anfang April 2016 einer der drei Partner der Großen Koalition aus CDU/CSU und SPD – es war der bayerische Ministerpräsident und CSU-Vorsitzende Horst Seehofer („Seehofer eröffnet Renten-Wahlkampf", Handelsblatt vom 11.4.2016).

Tatsächlich wird sich die vor 15 Jahren in die Wege geleitete Teilprivatisierung der Alterssicherung für Millionen von gesetzlichen Versicherten als Sackgasse in die Altersarmut erweisen. Durch das bis 2030 um fast 20 Prozent sinkende Rentenniveau wird es für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer immer schwieriger, eine Rente oberhalb des Grundsicherungsniveaus zu erhalten. Wenn sich die Menschen nach langen Jahren der Erwerbstätigkeit nicht mehr auf eine auskömmliche Rente verlassen können, gefährdet dies den sozialen Zusammenhalt; es schürt auch Abstiegsängste. Die Legitimationsbasis der gesetzlichen Rentenversicherung als soziales Pflichtversicherungssystem wird so langfristig untergraben.

Die Riester-Rente war und ist nicht dazu geeignet, die politisch aufgerissene Sicherungslücke der gesetzlichen Rente effektiv zu schließen: Seit 2005 hat das Versorgungsniveau aus gesetzlicher Rente und Riester-Rente nur einmal, im Jahr 2010, die Höhe des Sicherungsniveaus zu Beginn der Reform erreicht. Danach nie wieder. Ausweislich des Rentenversicherungsberichtes 2015 wird es von der Bundesregierung bis 2029 auch nicht mehr erwartet werden. Damit gibt die Bundesregierung selbst zu: Die in die gesetzliche Rente gerissene Lücke ist allein mit der Riester-Rente nicht zu schließen.

Zudem hat nur knapp die Hälfte der Förderberechtigten einen Riester-Vertrag abgeschlossen. Die Zahl der abgeschlossenen Verträge sagt aber nichts darüber aus, ob tatsächlich vier Prozent des Bruttolohns regelmäßig angespart werden. Dies ist aber nötig, um die Kürzung kompensieren und den vollen Zulagenanspruch realisieren zu können. Im Jahr 2011 (dem letzten bisher vollständig erfassten Zulagenjahr) waren dies lediglich 56,4 Prozent der Riester-Sparerinnen und -Sparer (Kruse/Scherbarth, in: RVaktuell, 3/2015, S. 56). Zudem ist nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales ein Fünftel der Verträge beitragsfrei gestellt. Sie werden faktisch nicht mehr bespart. Die Hoffnung, dass von der Zulagensubventionierung gerade Geringverdienende profitieren, hat sich als Trugschluss erwiesen. Eine aktuelle Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung und der Freien Universität Berlin belegt: Vorzugsweise einkommensstarke Haushalte profitieren von der Zulagenförderung. Geringverdienende sind dagegen deutlich unterrepräsentiert: 38 Prozent der Zulagen kommen den oberen 20 Prozent der Einkommensskala zugute. Nur sieben Prozent der Mittel fließen an die unteren beiden Einkommensgruppen (Corneo/Schröder/König, Freie Universität Berlin, School of Business & Economics, Discussion Paper 2015/18).

Die kapitalmarktabhängige Altersvorsorge ist schon deshalb keine Alternative zur gesetzlichen Rente, weil sie in der Regel nicht den Sicherungsumfang aller drei Lebensrisiken (Alter, Invalidität und Hinterbliebene im Todesfall) abdeckt.

Zudem haben die Finanzmarktkrise und die Niedrigzinsphase gezeigt, dass die Renditeerwartungen an die Riester-Rente völlig überzogen waren. Auch deshalb laufen alle Konzepte, die sich nicht von der Kapitaldeckung lösen, ins Leere. Dies gilt beispielsweise für die von der schwarz-grünen Landesregierung Hessens favorisierte „Deutschland-Rente“. Wer aber deutlich höhere Renditen durch den Aufbau eines Kapitalstocks in Aktien verspricht, ist schlicht unseriös: „Renditen lassen sich eben nicht garantieren“ (Bäcker, in: Soziale Sicherheit, 4/2016).

Verbraucherschutzorganisationen kritisieren, dass die Rendite durch hohe Verwaltungs- und Provisionskosten der Banken- und Versicherungswirtschaft vernichtet wird. Die Probleme und Risiken der kapitalgedeckten Altersvorsorge sind nicht durch einen verbesserten Verbraucherschutz zu lösen. Mehr Transparenz bei den Riester-Produkten schafft noch keine sicheren Kapitalmärkte. Die Probleme der Riester-Rente sind vielmehr systembedingt.

Mit der Teilprivatisierung der Alterssicherung wurden insbesondere die Unternehmen aus der Verantwortung für die Finanzierung entlassen. Die Kostensteigerung wird vor allem den Versicherten aufgehalst. Die Riester-Rente ist damit für die Versicherten im Ergebnis deutlich teurer als die gesetzliche Rente.

Die Riester-Rente ist gescheitert. Die versprochenen Renditen werden nicht realisiert. Sie ist intransparent und ineffektiv. Sie sichert zu wenige Menschen in ausreichendem Maß ab. Sie führt zu erheblichen Mitnahmeeffekten von Besserverdienenden und nützt vor allem der Versicherungswirtschaft. Daher ist noch in dieser Legislaturperiode ein Kurswechsel in der Alterssicherung notwendig.

Vollkommen zu Recht fordern deshalb unter anderem der Wirtschaftsweise Peter Bofinger und Gewerkschaftsvertreter/-innen sowie der ehemalige Sozialminister Norbert Blüm, zunächst die staatliche Förderung auslaufen zu lassen und keine Neuverträge mehr zu fördern. In einem zweiten Schritt müssen die Riester-Sparerinnen und -Sparer aber auch auf freiwilliger Basis die Möglichkeit erhalten, ihre Wertguthaben in die umlagefinanzierte gesetzliche Rente zu überführen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem

1. die Ziele der Lebensstandardsicherung und der strukturellen Armutsvermeidung in der gesetzlichen Rentenversicherung verankert werden. Die Dämpfungsfaktoren in der Rentenanpassungsformel werden gestrichen. Als rentenpolitisches Sicherungsziel für die so genannte Standarderwerbsbiografie – 45 Versicherungsjahre zum Durchschnittsentgelt – wird ein Sicherungsniveau von 53 Prozent vor Steuern festgeschrieben; dazu muss die Beitragssatzdeckelung aufgehoben werden,
2. die Förderung der privaten Altersvorsorge eingestellt wird und die frei werdenden Finanzmittel für Leistungsverbesserungen – z. B. für den Solidarausgleich – in der gesetzlichen Rentenversicherung eingesetzt werden, wobei für die bereits eingezahlten Eigenbeiträge und die erhaltenen Zulagen Vertrauensschutz gewährt wird,
3. die Sparerinnen und Sparer mit geförderten privaten Altersvorsorgeverträgen das Recht erhalten, das bisher im Kapitaldeckungsverfahren angesparte Kapital (Beiträge, staatliche Zuschüsse und Zinsen) freiwillig in die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung zu überführen, so dass Anwartschaften auf ihrem persönlichen Rentenkonto bei der Deutschen Rentenversicherung entstehen. Die Wechselkosten des Riester-Vertrags werden auf ein sachlich gebotenes Minimum begrenzt. Von den Rentenversicherungsträgern werden keine Kosten für die Überführung erhoben.

Berlin, den 31. Mai 2016

Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Begründung

1. Die Abschaffung des Ziels der Lebensstandardsicherung in der gesetzlichen Rente zugunsten der Beitragssatzstabilität unterwirft die Rentenversicherung kurzsichtigen politischen Vorgaben und provoziert Altersarmut. Mit dem Paradigmenwechsel in der Rentenpolitik unter der rot-grünen Bundesregierung wurden zur Jahrtausendwende im Wesentlichen zwei Ziele verfolgt: Der Beitragssatzanstieg sollte durch das kontinuierlich sinkende Leistungsniveau begrenzt werden. Gleichzeitig sollte mit Hilfe der staatlich geförderten zusätzlichen Altersvorsorge („Riester-Rente“) die gerissene Vorsorgelücke geschlossen werden.

Der damals verantwortliche Bundesminister Walter Riester (SPD) versprach nicht nur, dass die jüngere Generation der Beitragszahlenden entlastet werden würde. Insbesondere Geringverdienende sollten durch die staatliche Zulagenförderung profitieren. Schließlich sollte das Rentenniveau mit der kapitalgedeckten Riester-Rente dauerhaft angehoben werden (vgl. Plenarprotokoll 14/133 vom 16. November 2000, S. 12753). Sechzehn Jahre später zeigt sich: Die Versprechen sind nicht eingelöst worden.

Die Dämpfungsfaktoren (Riester-Faktor, Beitragssatzfaktor und Nachhaltigkeitsfaktor) sorgen dafür, dass das Rentenniveau kontinuierlich sinkt. Von einst 52,9 Prozent im Jahr 2000 soll es bis 2030 auf 44,3 Prozent fallen. Aktuell (2016) beträgt es noch 47,7 Prozent. Zwar darf das Sicherungsziel bis 2030 nicht unter 43 Prozent sinken. Der Nachhaltigkeitsfaktor wird aber dafür sorgen, dass die Talfahrt auch nach 2030 anhalten wird. Vorkehrungen, wie dies verhindert werden soll, sind nicht vorgesehen.

Es wird verkannt, dass Leistungsverbesserungen oder Rentenanpassungen – wie zum 1. Juli 2016 (4,25 Prozent im Westen bzw. 5,95 Prozent im Osten) – das Rentenniveau nicht stabilisieren. Ganz im Gegenteil. Die Rentenanpassungsformel ist so angelegt, dass jede Rentensteigerung oder Leistungsverbesserung kontinuierlich an Wert verliert.

Wenn aber der gesellschaftliche Konsens darin besteht, dass die gesetzliche Rente mehr als eine Basisabsicherung sein soll und das im Alter entfallende Erwerbseinkommen ersetzen soll, ist es für eine verlässliche Lebensplanung im Alter unerlässlich, die Teilhabe an der allgemeinen Einkommensentwicklung sicherzustellen. Die Dämpfungsfaktoren sind deshalb zu streichen und die Beitragssatzobergrenzen sind aufzuheben. Stattdessen muss wieder gelten: Die Rente folgt den Löhnen.

Auch die Behauptung, dass durch einen höheren Beitragssatz die jüngere Generation unverhältnismäßig belastet werden würde, trifft nicht zu. Vielmehr wurde die Beitragsparität mit den rot-grünen Rentenreformen einseitig zu Gunsten der Kapitalseite aufgekündigt. So müssen die Beiträge zur privaten Altersvorsorge seit 2002 trotz staatlicher Zulagen von den Versicherten allein getragen werden. Da durch den Nachhaltigkeitsfaktor seit dem Jahr 2004 ein zusätzlicher Dämpfungsmechanismus in der Rentenanpassungsformel wirkt, sind nach Angaben der Bundesregierung bis 2030 weitere 3,2 Prozent des Bruttolohns notwendig, um die Vorsorgelücke zu schließen (Antwort auf die Schriftliche Frage 34 des Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Bundestagsdrucksache 18/7331 vom 22.1.2016). Diese „zusätzliche private Vorsorge“ muss ebenfalls allein von den Versicherten getragen werden. Von einer Beitragsentlastung kann also keine Rede sein. Tatsächlich werden die Versicherten im Jahr 2030 Beitragsanteile von 18,1 Prozent tragen müssen. Der Beitragsanteil der Arbeitgeber wird dagegen bei maximal elf Prozent eingefroren.

Um das sinkende Rentenniveau auszugleichen, müssen bei einem aktuellen Durchschnittsverdienst (3022 Euro) monatlich vier Prozent des Bruttolohnes bzw. 121 Euro in einem Riester-Vertrag angelegt werden. Für eine lebensstandardsichernde Rente im Alter zu einem Sicherungsniveau vor Steuern von 53 Prozent wäre der aktuelle Rentenwert (West) um gut elf Prozent anzuheben. Die daraus entstehenden zusätzlichen Kosten in Höhe von rund 29 Mrd. Euro würden zu einem Beitragssatz zur allgemeinen Rentenversicherung von 21 Prozent führen. Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Unternehmen müssten also jeweils lediglich knapp 35 Euro monatlich an zusätzlichen Beiträgen aufbringen.

Dass die jüngere Generation zur Sicherung des Lebensstandards bereit wäre, einen höheren Beitragssatz zur Rentenversicherung zu tragen, zeigt eine aktuelle Umfrage im Auftrag der IG Metall: Fast drei Viertel (72 Prozent) der Befragten sind mit einem höheren paritätischen Beitragssatz „voll und ganz“ sowie „eher“ einverstanden, wenn sich zugleich die Leistungen verbesserten.

Auch das Beispiel Österreich zeigt, wie leistungsfähig die gesetzliche Rente als zentrale Säule der Alterssicherung sein kann (Blank/Logeay/Türk/Wöss/Zwiener, in: Wirtschaftsdienst, 4/2016). Daran sollte sich die Bundesregierung orientieren.

2. Dass mit Hilfe der Riester-Rente die Vorsorgelücke nicht zu schließen ist, belegen die Rentenversicherungsberichte der Bundesregierung: Das Gesamtversorgungsniveau vor Steuern aus gesetzlicher und privater Rente erreicht laut Rentenversicherungsbericht im Jahr 2029 mit 51,1 Prozent nicht einmal das Ausgangsniveau zur Jahrtausendwende von rund 53 Prozent (Rentenversicherungsbericht 2015, Bundestagsdrucksache 18/6870, S. 43, Tabelle B8, Spalte 6). Dabei werden weder die steigenden Beiträge der Rentnerinnen und Rentner zur Pflege- und Krankenversicherung berücksichtigt noch der steigende Steueranteil. Allein durch die Rentenanpassung zum 1. Juli 2016 werden nach Angaben der Bundesregierung weitere 160.000 Rentnerinnen und Rentner steuerpflichtig werden. Davon wird allein der Bundeshaushalt mit Mehreinnahmen von 720 Mio. Euro im Jahr 2017 profitieren (vgl. Antwort auf die Schriftliche Frage 52 des Abgeordneten Dr. Axel Troost, Bundestagsdrucksache 18/8127 vom 15.4.2016).

Außerdem darf nicht vergessen werden, dass sich die Angaben der Bundesregierung für das ausgewiesene Versorgungsniveau lediglich auf den jeweiligen Rentenzugang bezieht. Wie sich die Riester-Rente bei einer Rentenlaufzeit von 20 oder mehr Jahren entwickeln wird, ist völlig ungewiss. Da sie in der Regel nicht dynamisiert wird, verliert sie in der Auszahlungsphase kontinuierlich an Kaufkraft. Die Annahmen der Bundesregierung zur Rendite liegen bei vier Prozent pro Jahr. Dies ist angesichts eines ab Januar 2017 gültigen Garantiezinses von 0,9 Prozent offenkundig völlig unrealistisch. Schlussendlich hängt die Leistungshöhe der Riester-Rente allein von der Entwicklung auf den Finanz- und Kapitalmärkten ab. Die Finanzmarktkrise sowie die Niedrigzinsphase zeigen als Ausdruck einer europaweiten wirtschaftlichen Stagnation, dass es bei der kapitalgedeckten – und damit kapitalmarktabhängigen – Altersvorsorgeleistung systembedingt überhaupt nicht möglich ist, ein definiertes Sicherungsziel vorzugeben (Bäcker, in: Soziale Sicherheit, 4/2016, S. 276).

Nicht zuletzt zeigt eine aktuelle Studie des WSI, dass für Neusparerinnen und -sparer der Anreiz gesunken ist, Riester-Verträge abzuschließen (Blank: Einstieg in den Ausstieg? – Die Entwicklung der Förderung der „Riester-Rente", in: Sozialer Fortschritt, 4/2016). Da die verschiedenen Zulagen nicht automatisch an die Preisentwicklung angepasst werden, gehen die Förderbeträge real zurück. Wer bereits riestert, bekommt real betrachtet jedes Jahr weniger vom Staat dazu. Gleichzeitig müssen Sparerinnen und Sparer, die Wert auf die volle öffentliche Förderung legen, ihren Eigenbeitrag regelmäßig erhöhen. Im Ergebnis verliert die Riester-Rente gerade für Bezieherinnen und Bezieher niedriger Einkommen an Reiz. Es entstehen weitere Vorsorgelücken. Anstatt mit höheren Zulagen gegenzusteuern, sollte die Chance zu einem Ausstieg genutzt werden, argumentiert Blank. Und dass „sich die Renditehoffnungen nicht erfüllt und zu wenige Geringverdiener eine solche Altersvorsorge abgeschlossen hätten", musste selbst Bundesministerin Andrea Nahles jetzt zugeben (Bild am Sonntag, 24.4.2016). Damit bestätigt erstmals eine zuständige Bundesministerin für Arbeit und Soziales, was wissenschaftliche Studien seit Langem belegen: Die Riester-Rente lohnt sich nicht für Geringverdienende.

Nach der Statistik der Zentralen Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) wurden für das Jahr 2011 Zulagen in Höhe von 2,7 Mrd. Euro gezahlt. Die steuerliche Förderung für 2011 wird vorläufig mit 0,8 Mrd. Euro angegeben. Die Gesamtförderung 2011 betrug somit 3,5 Mrd. Euro (Kruse/Scherbarth, in: RVaktuell, 3/2015, S. 56). Statt mit Steuermilliarden weiterhin die ineffiziente und intransparente Riester-Rente zu subventionieren, sollte die bisherige Förderung (Zulagen und Steuern) für Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung eingesetzt werden. Es dürfen nicht noch mehr Steuermilliarden verschwendet werden. Mit den freiwerdenden Mitteln könnten etwa die Rente nach Mindestentgeltpunkten oder die rentenrechtliche Absicherung von SGB-II-Leistungsberechtigten finanziert werden. Dies ist schon deshalb erforderlich, weil die Zahl der Versicherten mit unterbrochenen bzw. prekären Erwerbsbiografien beim Übergang in die Rente in den kommenden Jahren weiter zunehmen wird.

Gleichzeitig muss denjenigen, die eine förderfähige Riester-Rente abgeschlossen haben, für die bisher eingezahlten Eigenbeiträge sowie die bisher erhaltenen Zulagen Vertrauensschutz gewährt werden. Dies hatte die zuständige Bundesministerin Andrea Nahles bereits zugesagt (Bild am Sonntag, 24.4.2016).

3. Für Riester-Sparerinnen und -Sparer besteht bereits heute die Möglichkeit, den Anbieter zu wechseln und das bisher angesparte Kapital inklusive Förderzulagen neu anzulegen. Das gilt jedoch nur für einen Wechsel von dem einen zu einem anderen Anbieter oder einem anderen nach dem Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz anerkannten Altersvorsorgevertrag (§ 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 10 Buchstabe b AltZertG). Damit Riester-Sparerinnen und -Sparer mit geförderten privaten Altersvorsorgeverträgen freiwillig ihr Wertguthaben (Beiträge, staatliche Zuschüsse und Zinsen) in persönliche Entgeltpunkte in der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung umwandeln können, ist der gesetzliche Rahmen zu erweitern und anzupassen. Die Wechselkosten des Riester-Vertrags werden auf ein sachlich gebotenes Minimum begrenzt. Von den Rentenversicherungsträgern selbst werden keine Kosten für die Überführung erhoben.

Dass verfassungsrechtlich einer Übertragung von Wertguthaben auf freiwilliger Basis in die gesetzliche Rentenversicherung nichts entgegensteht, belegt ein aktuelles Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages. Wenn „lediglich ein Recht, nicht jedoch eine Pflicht“ zur Übertragung der Riester-Renten in die gesetzliche Rentenversicherung eingeführt würde, sei „keine Verletzung grundgesetzlicher Vorgaben“ ersichtlich, so das Gutachten („Rettung für Riester-Sparer gesucht“, DER TAGESSPIEGEL vom 27.5.2016).



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333